Европейски парламент
2024-2029

Комисия по външни работи

2025/2020(INI)

18.2.2025

ПРОЕКТ НА ДОКЛАД

относно докладите на Комисията за Черна гора за 2023 и 2024 г.
(2025/2020(INI))

Комисия по външни работи

Докладчик: Марян Шарец

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....10

ПРИЛОЖЕНИЕ: СУБЕКТИ ИЛИ ЛИЦА, ПРЕДОСТАВИЛИ ИНФОРМАЦИЯ НА ДОКЛАДЧИКА.....12

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно докладите на Комисията за Черна гора за 2023 и 2024 г.
(2025/2020(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид Споразумението за стабилизиране и асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Република Черна гора, от друга страна[1], което влезе в сила на 1 май 2010 г.,

– като взе предвид кандидатурата на Черна гора за членство в Европейския съюз, подадена на 15 декември 2008 г.,

– като взе предвид становището на Комисията от 9 ноември 2010 г. относно кандидатурата на Черна гора за членство в Европейския съюз (COM(2010)0670), решението на Европейския съвет от 16 – 17 декември 2010 г. да предостави на Черна гора статут на държава кандидатка, както и решението на Европейския съвет от 29 юни 2012 г. да започне преговори с Черна гора за присъединяване към ЕС,

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2021/1529 на Европейския парламент и на Съвета от 15 септември 2021 г. за създаване на Инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП III)[2],

– като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1449 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за създаване на Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани[3],

– като взе предвид заключенията на председателството от заседанието на Европейския съвет в Солун, проведено на 19 – 20 юни 2003 г.,

– като взе предвид декларациите от проведените в Брюксел срещи на високо равнище ЕС – Западни Балкани от 13 декември 2023 г. и от 18 декември 2024 г.,

– като взе предвид Берлинския процес, стартиран на 28 август 2014 г.,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 6 октомври 2020 г., озаглавено „Икономически и инвестиционен план за Западните Балкани“ (COM(2020)0641),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 8 ноември 2023 г., озаглавено „Съобщение относно политиката на ЕС за разширяване за 2023 г.“ (COM(2023)0690), придружено от работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Доклад за Черна гора за 2023 г.“ (SWD(2023)0694),

[1] ОВ L 108, 29.4.2010 г., стр. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[2] ОВ L 330, 20.9.2021 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] ОВ L, 2024/1449, 24.5.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– като взе предвид съобщението на Комисията от 8 ноември 2023 г., озаглавено „Нов план за растеж на Западните Балкани“ (COM(2023)0691),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 20 март 2024 г. относно реформите и прегледите на политиките преди разширяването (COM(2024)0146),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 24 юли 2024 г., озаглавено „Доклад относно върховенството на закона за 2024 г.“ (COM(2024)0800), придружено от работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Доклад относно върховенството на закона за 2024 г. – Положението с върховенството на закона в Европейския съюз. Глави по държави: ситуацията в областта на върховенството на закона в Черна гора“ (SWD(2024)0829),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 30 октомври 2024 г., озаглавено „Съобщение относно политиката на ЕС за разширяване за 2024 г.“ (COM(2024)0690), придружено от работния документ на службите на Комисията, озаглавен „Доклад за Черна гора за 2024 г.“ (SWD(2024)0694),

– като взе предвид прегледа и оценките по държави на Комисията от 31 май 2023 г. и 13 юни 2024 г. относно програмата за икономически реформи на Черна гора и съвместните заключения от икономическия и финансов диалог между ЕС и Западните Балкани и Турция, приети от Съвета на 16 май 2023 г., и съвместните заключения от икономическия и финансов диалог между ЕС и партньорите от Западните Балкани, Турция, Грузия, Република Молдова и Украйна, приети от Съвета на 14 май 2024 г.,

– като взе предвид междуправителствените конференции по въпросите на присъединяването с участието на ЕС и Черна гора от 22 юни 2021 г., 13 декември 2021 г., 29 януари 2024 г., 26 юни 2024 г. и 16 декември 2024 г.,

– като взе предвид 11-ото заседание на Съвета за стабилизиране и асоцииране ЕС – Черна гора, проведено на 14 юли 2022 г.,

– като взе предвид декларацията и препоръките, приети на 22-ото заседание на Парламентарния комитет по стабилизиране и асоцииране ЕС – Черна гора, проведено на 31 октомври и 1 ноември 2024 г.,

– като взе предвид присъединяването на Черна гора към НАТО на 5 юни 2017 г.,

– като взе предвид Специален доклад № 01/2022 на Европейската сметна палата от 10 януари 2022 г., озаглавен „Подкрепа от ЕС за върховенството на закона в Западните Балкани – въпреки положените усилия, основните проблеми продължават да съществуват“,

– като взе предвид своята препоръка от 23 ноември 2022 г. до Съвета, Комисията и заместник-председателя на Комисията / върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност относно новата стратегия на ЕС за разширяване[4],

[4] ОВ C 167, 11.5.2023 г., стр. 105.

– като взе предвид предходните си резолюции относно Черна гора,

– като взе предвид член 55 от своя Правилник за дейността,

– като взе предвид доклада на комисията по външни работи (A10-0000/2025),

А. като има предвид, че разширяването е ключов инструмент на външната политика на ЕС и стратегическа геополитическа инвестиция в мира, стабилността, сигурността и просперитета;

Б. като има предвид, че всяка държава следва да бъде оценявана според собствените ѝ заслуги;

В. като има предвид, че Черна гора е постигнала най-голям напредък в процеса на присъединяване и разполага със значителна обществена подкрепа за този процес;

Ангажимент за присъединяване към ЕС

1. отчита категоричния ангажимент на Черна гора за присъединяване към ЕС и потвърждава пълната си подкрепа за бъдещото членство на страната в ЕС;

2. приветства положителния напредък на Черна гора по отношение на изпълнението на свързаните с ЕС реформи и мерки, който се основава на амбициозен график и колективни усилия на политическите участници, гражданското общество и гражданите; поздравява Черна гора за това, че е изпълнила междинните критерии за глави 23 и 24 и е получила положителен доклад за оценка на изпълнението на междинните критерии; приветства затварянето на още три преговорни глави, с което общият им брой става шест;

3. насърчава всички политически участници да продължат да съсредоточават усилията си в посока интеграция в ЕС и необходимите за това реформи; подчертава необходимостта от политическа стабилност, ангажираност и конструктивни действия от страна на всички партии, за да се премине към затваряне на допълнителни глави; подчертава, че приетите реформи трябва да се прилагат в действителност, за да се гарантира реален напредък;

4. приветства факта, че Черна гора продължава да съгласува изцяло действията си с общата външна политика и политика на сигурност на ЕС, което включва всички ограничителни мерки на ЕС – наред с другото, мерките, свързани с агресивната война на Русия срещу Украйна; насърчава Черна гора да засили гарантирането на прилагането на ограничителните мерки и да избягва заобикалянето им;

5. поздравява Черна гора за нейната хуманитарна и материална подкрепа за Украйна; припомня, че Черна гора е приела голям брой украински бежанци;

6. продължава да изпитва сериозно загриженост във връзка със злонамерената външна намеса, усилията за дестабилизиране, хибридните заплахи и кампаниите за дезинформация от страна на участници от трети държави и настоятелно призовава Черна гора да приеме мерки за противодействие в сътрудничество с ЕС и НАТО; настоятелно призовава ЕС и органите на Черна гора да засилят

стратегическата комуникация с гражданите на Черна гора относно ползите от процеса на разширяване и членството в ЕС;

7. приветства подновеното участие на парламента на Черна гора в Парламентарния комитет за стабилизиране и асоцииране;

Демокрация и принципи на правовата държава

8. признава ключовата роля на черногорския парламент в процеса на присъединяване; отбелязва със загриженост политическите бойкоти и блокади, както и зараждащите се отново напрежение и етническа поляризация; призовава за конструктивен диалог и постигане на консенсус в целия политически спектър, като се отдава приоритет на качеството на законодателството; категорично насърчава приобщаващите и прозрачни обществени консултации и редовното участие на гражданското общество в процеса на вземане на решения;

9. призовава Черна гора да приведе изцяло своята нормативна уредба за провеждане на избори в съответствие със стандартите на ЕС и да изпълни препоръките на Бюрото за демократични институции и права на човека на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа[5]; настоятелно призовава Черна гора да засили прозрачността и надзора на разходите на политическите партии и да предотврати злоупотребата с държавни ресурси в съответствие със стандартите на ЕС;

10. призовава органите на Черна гора да установят единен ден за провеждането на общински избори в страната с цел повишаване на ефективността на управлението, намаляване на политическото напрежение и укрепване на стабилността и ефективността на общинските и държавните институции;

11. подчертава колко е важно наличието на професионална, основаваща се на заслуги и прозрачна публична администрация; призовава Черна гора да измени и прилага съответното законодателство;

12. приветства включването на Черна гора в доклада на Комисията относно върховенството на закона за 2024 г.;

13. приветства напредъка, постигнат в изпълнението на ключови съдебни реформи, приемането на нова стратегическа рамка и завършването на дълго отлагани назначения в съдебната система;

14. настоятелно призовава Черна гора да продължи да привежда своята нормативна уредба, включително Конституцията, в съответствие със законите и стандартите на ЕС относно независимостта, отчетността, безпристрастността, почтеността и професионализма на съдебната система, да приложи неизпълнените досега международни препоръки и да определи критерии за пенсионирането на съдии и прокурори в съответствие с европейските стандарти;

15. отбелязва стъпките, предприети в борбата срещу корупцията, включително нови закони и разпоредби относно защитата на лицата, подаващи сигнали за

[5] https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/542637.

нередности; насърчава Черна гора да продължи да привежда законодателството си в съответствие с достиженията на правото на ЕС и стандартите на ЕС и да предприеме мерки във връзка с препоръките на Комисията, Венецианската комисия и GRECO;

16. отбелязва работата на Агенцията за предотвратяване на корупцията и призовава да ѝ бъде предоставено достатъчно финансиране; призовава за по-силна уредба за предотвратяване на корупцията;

17. настоятелно призовава Черна гора да приведе законодателството си в областта на оръжията в съответствие с правото на ЕС и международните стандарти; изразява възмущение от случая на безразборна стрелба по случайни хора в Цетине, който имаше трагични последици, и изразява своите съболезнования на семействата на жертвите;

18. призовава Черна гора да приведе изцяло визовата си политика в съответствие с тази на ЕС, особено по отношение на държавите, които пораждат рискове за сигурността;

Основни свободи и права на човека

19. изразява съжаление, че най-уязвимите групи в обществото все още се сблъскват с дискриминация; призовава Черна гора да приеме нов закон за борба с дискриминацията с цел да подобри достъпа на уязвимите групи до права; подчертава, че зачитането на правата на националните малцинства е неразделна част от достиженията на правото на ЕС;

20. осъжда всички изказвания, проповядващи вражда и омраза, и всички престъпления от омраза; приветства криминализирането на расизма и на изказванията, проповядващи вражда и омраза;

21. призовава органите на Черна гора да предприемат мерки във връзка с разликата в заплащането на жените и мъжете, да подобрят участието на жените във вземането на решения и да се борят със свързаните с пола стереотипи; изразява дълбока загриженост във връзка с високите равнища на насилие, основано на пола;

22. приветства новите закони на Черна гора за медиите и нейната стратегия за медийната политика; настоява за политика на нулева толерантност по отношение на оказването на натиск или упражняването на тормоз над журналисти, включително от страна на публични фигури; подчертава необходимостта от ефективни последващи действия във връзка с такива случаи от миналото;

23. изразява съжаление относно преобладаващото високо равнище на поляризация в медиите и тяхната уязвимост спрямо политическо и чуждестранно влияние; призовава органите на Черна гора да гарантират редакционната, институционалната и финансовата независимост на обществения радио- и телевизионен оператор; призовава всички медийни субекти да спазват правните изисквания за прозрачност на публичното финансиране;

24. приветства публикуването на резултатите от на преброяването на населението през 2023 г.; насърчава заинтересованите страни да ги използват по недискриминационен начин;

25. призовава Съвета за сътрудничество между правителството и НПО да възобнови работата си;

Помирение и добросъседски отношения

26. припомня, че добросъседските отношения и регионалното сътрудничество са съществени елементи от процеса на разширяване; приветства активното участие на Черна гора в инициативите за регионално сътрудничество;

27. изразява съжаление, че не беше възможно глава 31 да бъде затворена през декември 2024 г.; призовава всички участващи страни да намерят решения на все още нерешените двустранни въпроси и да отдават приоритет на бъдещите интереси на гражданите в Западните Балкани; припомня, че следва да се избягва използването на неразрешени двустранни и регионални спорове, за да се блокират процесите на присъединяване на страните кандидатки;

28. насърчава Черна гора да прилага проактивен подход към разглеждането на делата за военни престъпления и да гарантира достъп до правосъдие и обезщетения за жертвите;

Социално-икономически реформи

29. приветства включването на Черна гора в системите за плащания в рамките на единната зона за плащания в евро (SEPA), което води до намаляване на разходите за гражданите и предприятията;

30. приветства Плана за растеж за Западните Балкани и Инструмента за реформи и растеж за Западните Балкани; приветства приемането от Черна гора на програма за реформи и насърчава пълното ѝ прилагане; подчертава колко е важно провеждането на приобщаващи консултации със заинтересованите страни на етапите на проектиране, изпълнение, мониторинг и оценка;

31. насърчава Черна гора да използва по най-добрия начин цялото финансиране от ЕС и да продължи да привежда законодателството си в съответствие с това на ЕС в областта на предотвратяването на измами; припомня наличието на обвързаност с условия по отношение на финансирането от ЕС;

32. отбелязва като положителен фактор икономическия растеж на Черна гора; призовава да се предприемат повече стъпки с цел намаляване на бюджетния дефицит и публичния дълг и по-нататъшно премахване на случаите на освобождаване от косвени данъци, които не са в съответствие с достиженията на правото на ЕС;

33. насърчава органите на Черна гора да стимулират цифровата трансформация и да провеждат основаващи се на факти политики за пазара на труда;

34. призовава за повече прозрачност при възлагането на обществени поръчки, по-специално за процедури с използване на междуправителствени споразумения, и за пълно спазване на правилата и принципите на ЕС;

Енергетика, околна среда и свързаност

35. настоятелно призовава Черна гора да постигне напредък в екологичния преход, да подобри своята институционална рамка и нормативна уредба и да повиши устойчивостта в областта на енергетиката, като приеме и прилага националния план в областта на енергетиката и климата, като приеме закони за енергийната ефективност и като продължи да се интегрира в енергийните пазари на ЕС;

36. насърчава приемането на секторни стратегии за управление на отпадъците, за качеството на въздуха и водите, за опазването на природата и за изменението на климата, като се гарантира стратегическо планиране на инвестициите;

°

° °

37. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, на заместник-председателя на Комисията / върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, на правителствата и парламентите на държавите членки, както и на президента, правителството и парламента на Черна гора.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Черна гора е страна с богата, макар и на моменти бурна, история. Да се гледа към миналото не е нито моя задача, нито наше колективно задължение, но настоящата политическа и социална реалност в страната продължава да бъде силно повлияна от това минало. Не е необходимо да си припомняме минали събития, но трябва винаги имаме предвид, че тези събития са се случили. Благодарение на срещите си с различни политически фигури — като се започне с представители на гражданското общество и кметове и се стигне до президента на Републиката — научих важни неща, които ми помогнаха не само да разбера ситуацията по-добре, но и да затвърдя някои мои предишни наблюдения.

В Черна гора се разиграва познат политически сценарий: една партия е управлявала в продължение на три десетилетия, като е изпълнявала ключова роля за гарантиране на независимостта на страната и присъединяването ѝ към НАТО. Това дългогодишно управление обаче е завещало и множество нерешени проблеми, по отношение на много от които то или не е предприело мерки за решаването им, или в някои случаи е допринесло активно за възникването на проблемите. Настоящата управляваща коалиция е много разнородна, което поражда необходимост от значителна координация и съответно от приемане на различни компромиси. Поради това би било неточно да се твърди, че Черна гора не разполага с функционираща демокрация. Освен това медийната среда в страната показва равнище на плурализъм, което далеч надминава наблюдаваното в други държави от региона.

През 2024 г. управляващата коалиция, в процес на конструктивно сътрудничество с парламентарната опозиция, постигна значителен напредък, като прие законодателство, което е от съществено значение за затварянето на ключови преговорни глави. Черна гора приключи успешно преговорите по три от четирите глави, които се очакваше да бъдат затворени — постижение, което не бива да се подценява. Преговорите по оставащата глава са временно в застой поради възражения от страна на Хърватия, но затварянето ѝ остава твърдо на дневен ред.

По-горе посочих колко е важна историята, която е от особено значение за нерешените въпроси по тази глава, тъй като е дълбоко вкоренена в историческия контекст на двете съседни държави. Макар да считам тази временна безизходица за неприятна пречка, аз съм уверен, че тя в крайна сметка ще бъде преодоляна в съответствие с европейските ценности, които са в основата на Европейския съюз и причината за неговото съществуване.

Управляващата коалиция потвърди отново ангажимента си да въведе в сила необходимите законодателни промени, за да постигне напредък в процеса на привеждане на Черна гора в съответствие с Европейския съюз, като по този начин улесни приключването на преговорния процес. Проучванията на общественото мнение постоянно показват силна подкрепа за присъединяването към ЕС сред гражданите на Черна гора. Това широко разпространено одобрение служи като допълнителен стимул за държавните органи да продължат да прилагат реформите и законодателните мерки, необходими за този процес.

За да може държавата да функционира ефективно, местното управление трябва да функционира ефикасно. Настоящото избирателно законодателство обаче, което

позволява общинските избори да се провеждат на различни дати, а не в рамките на един изборен ден за цялата страна, възпрепятства тази ефикасност. Тази непоследователност поражда политическо напрежение, което, като се имат предвид размерите и населението на страната, има по-широки последици на национално равнище. Освен това то подкопава оперативната ефективност както на общинското, така и на държавното управление. Следва да се въведат изменения в изборното законодателство, за да се коригира тази непоследователност и да се предприемат мерки по други нерешени въпроси, свързани с изборния процес.

От решаващо значение е да се предприемат мерки по отношение на съдебната система, която трябва да бъде твърдо установена като независима, особено като се има предвид, че едно от основните предизвикателства пред Черна гора е борбата с престъпността и корупцията. Би било несправедливо обаче да се твърди, че този въпрос засяга само Черна гора, тъй като нито една държава не е имунизирана срещу подобни проблеми. Съществуват обаче различия по отношение на подхода на държавите към тези проблеми и на начина, по който те се справят с проблемите. При обсъжданията с държавните органи забелязах високо равнище на осведоменост относно тези предизвикателства, което е положителен и окуражаващ знак.

Цялостната ми оценка е, че няма недостиг на политическа воля за продължаване по европейския път. Наложително е обаче да се гарантира, че всекидневните колебания в политическия живот – които според мен са резултат от големия брой политически партии, всяка от които се стреми да осигури собствените си позиции – не възпрепятстват приемането на основно законодателство, което е необходимо за приключването на преговорния процес. Законодателството не само трябва да бъде възможно най-ефективно, но и да не се поддава на изкушението да бъде просто „козметично“.

Преди всичко Черна гора следва да черпи сила от богатата си и горда история, като отчете значителния напредък, който е постигнала. Като независима и суверенна държава тя следва да върви напред, без да страда от ненужни комплекси заради малките си размери. Тя има всички шансове да се присъедини към ЕС в рамките на настоящия мандат на европейските институции.

ПРИЛОЖЕНИЕ: СУБЕКТИ ИЛИ ЛИЦА, ПРЕДОСТАВИЛИ ИНФОРМАЦИЯ НА ДОКЛАДЧИКА

СУБЕКТИ ИЛИ ЛИЦА, ПРЕДОСТАВИЛИ ИНФОРМАЦИЯ НА ДОКЛАДЧИКА

В рамките на своята изключителна отговорност докладчикът декларира, че не е получена никаква информация от субекти или лица, които следва да бъдат посочени в настоящото приложение съгласно член 8 от приложение I към Правилника за дейността.